

STRATEGIA NAȚIONALĂ din 6 octombrie 2010

privind reducerea incidenței muncii nedeclarate pentru perioada 2010-2012

EMITENT: GUVERNUL

PUBLICAT ÎN: MONITORUL OFICIAL nr. 740 din 5 noiembrie 2010

I. Considerații generale

Munca nedeclarată este cea mai importantă problemă din domeniul relațiilor de muncă. Conceptul de muncă nedeclarată (cunoscută și sub denumirea de muncă la negru) reprezintă acea activitate prestată de un salariat pentru și sub autoritatea unui angajator, persoană fizică sau juridică, fără a fi respectate prevederile legale în vigoare privind încheierea, executarea, modificarea, suspendarea și încetarea contractului individual de muncă.

În România, ca și în țările membre ale Uniunii Europene, munca nedeclarată, prin natura sa, este foarte greu de stabilit cu exactitate, astfel încât dimensiunea acestui fenomen poate fi doar estimată.

Munca nedeclarată are efecte negative, pe termen scurt, dar mai ales pe termen lung, atât pentru individ, cât și pentru societate, precum și pentru bugetul de stat, existând o relație interdependentă între plata contribuțiilor și impozitelor și accesul la drepturile de asigurări sociale și alte măsuri de protecție socială.

Neplata acestor obligații legale conduce, pe de o parte, la lipsa de venituri către bugetul consolidat al statului, afectând totodată și sistemele de asigurare socială, iar pe de altă parte - și cel mai important - , la faptul că persoanele care prestează muncă nedeclarată nu pot beneficia de niciuna dintre formele de protecție socială prevăzute de lege.

Întrucât munca nedeclarată implică un loc de muncă nesigur, cu perspective pe termen scurt, fără posibilități de progres profesional, cu salarii mai mici decât cele de pe piața forței de muncă, fără protecție socială, efectele negative pentru cei care prestează activitate nedeclarată se manifestă inclusiv în poziția economico-socială precară în comparație cu salariații angajați cu forme legale.

Consecințele muncii nedeclarate se reflectă negativ și în economie, prin distorsionarea mediului concurențial. Astfel angajatorii care nu utilizează munca declarată au mai puține obligații financiare și deci se află în concurență neloială cu acei angajatori care folosesc toate tipurile de resurse și depun eforturi reale pentru respectarea obligațiilor legale ce le revin.

Munca nedeclarată se poate manifesta doar cu implicarea celor două părți, respectiv angajatorii și salariații lor, având la bază practici neloiale care diminuează simțul responsabilității necesar într-o societate în care o parte importantă a resurselor este destinată protecției sociale.

Principala cauză a perpetuării acestui fenomen îl constituie avantajul financiar imediat, obținut atât de angajator, cât și de salariat, generat de sustragerea de la plata impozitelor și a contribuțiilor sociale.

Este nevoie ca toate formele de combatere a muncii nedeclarate să se încadreze în politicile de angajare, deoarece acest demers al statului va contribui la conjugarea eforturilor de implementare a celorlalte strategii din domeniu ale Guvernului (crearea locurilor de muncă legale, îmbunătățirea calității și productivității muncii, consolidarea coeziunii sociale, eliminarea sărăciei, evitarea distorsiunilor pieței).

Cele mai des întâlnite forme sub care se manifestă munca nedeclarată sunt:

- înțelegerea dintre angajator și salariat în urma căreia acesta din urmă acceptă să presteze munca fără semnarea unui contract individual de muncă, fapt care îl privează de drepturile și obligațiile ce decurg din lege;
- neîncheierea contractului individual de muncă pentru perioada de probă;
- utilizarea de către persoanele fizice a unui personal casnic pentru efectuarea unor servicii și lucrări în gospodăriile individuale, fără încheierea unui contract individual de muncă;
- folosirea în mod ilegal a forței de muncă ziliere sau sezoniere (zilieri, ucenici etc.).

Gravitatea consecințelor sociale și economice pe care le produce munca nedeclarată generează următoarele situații de risc:

- persoana care prestează munca nu are siguranța plății muncii prestate, plata făcându-se în funcție de bunăvoința angajatorului și, în realitate, este amânată zile în șir, uneori chiar luni; în această situație, evaziunea fiscală este săvârșită atât de persoana care prestează munca, cât și de angajator;
- persoana care prestează munca fără a avea încheiat un contract individual de muncă este lipsită de protecție socială: nu beneficiază de prestații din asigurările sociale, asigurările de sănătate, asigurările de șomaj, cele pentru accidente de muncă și boli profesionale, precum și cele provenite din bugetul consolidat; nu i se plătesc tichete de masă, nu se bucură de protecția legală a femeilor și copiilor, nu exercită drepturile colective constituționale (dreptul la asociere în sindicate și negocierea contractului colectiv de muncă), dreptul la creditare bancară;
- angajatorul este lipsit de posibilitatea legală de a-l responsabiliza pe lucrător pentru eventualele pagube produse de acesta; de asemenea, este lipsit de prerogativa disciplinară;
- fondurile sociale și bugetul de stat sunt păgubite prin sustragerea de la plata contribuțiilor sociale și a impozitelor.

Cauzele identificate ca generatoare de situații de muncă nedeclarată sunt diverse:

- nivelul ridicat atât al impozitelor, cât și al contribuțiilor;
- mentalitatea unor angajatori, care vizează prin toate mijloacele posibile maximizarea profiturilor, precum și

mentalitatea angajaților care caută să își suplimenteze veniturile, aflate de cele mai multe ori la limita subzistenței;

- necunoașterea prevederilor legale în vigoare care se asociază cu neconștientizarea deplină a consecințelor ce derivă din neîncheierea contractului individual de muncă;

- legislația deficitară în ceea ce privește încadrarea în muncă a unor categorii specifice (cel mai bun exemplu în acest sens sunt zilierii folosiți cu precădere în activități agricole și sezoniere);

- existența unor categorii de lucrători care prestează muncă sub limita impusă de lege de 2 ore pe zi și 10 ore pe săptămână;

- birocrația excesivă pentru înregistrarea actelor;

- numărul redus de angajatori ofertanți de locuri de muncă, ceea ce determină acceptarea prestării muncii nedeclarate;

- lipsa armonizării legislative dintre flexibilitatea formelor de angajare și protecția salariatului materializată în restricții excesive ale angajatorului cu privire la modalitățile de derulare și încetare a raporturilor juridice de muncă.

Indiferent sub ce formă s-ar manifesta, munca nedeclarată nu are doar o singură cauză, fapt care determină menținerea acestui fenomen într-un cerc vicios al cauzelor și din partea angajatorului și din partea salariatului.

Domeniile care înregistrează o prevalență a muncii nedeclarate sunt variate: construcții, exploatarea și industrializarea lemnului, agricultura, industria textilă, micul comerț, micii transportatori, panificație, industria alimentară și prestările de servicii, asociațiile de proprietari.

Categoriile de persoane depistate că lucrează fără forme legale de angajare sunt:

- persoane cu nivel de educație scăzut;

- persoane fără calificare profesională sau cu calificare redusă;

- șomerii, care nu doresc să își piardă beneficiile și ajutoarele sociale;

- tinerii, care de cele mai multe ori nu au experiența necesară și care nu conștientizează importanța contribuției la fondurile de asigurări sociale;

- persoanele lipsite de venituri sau cu venituri reduse;

- persoanele care doresc să își suplimenteze veniturile prin practicarea muncii la gri, care poate fi definită ca acea formă de prestare a activității în care salariatul încasează o parte a drepturilor salariale fără ca asupra acestora să se manifeste politica fiscală a statului;

- pensionarii;

- cetățenii străini;

- copiii, pentru care consecințele prestării unei activități în afara cadrului legal pot avea repercusiuni grave asupra dezvoltării fizice și psihice ulterioare.

Avându-se în vedere toate aceste aspecte, este necesară adoptarea prezentei strategii naționale.

II. Concept, obiectiv, principii

1. Concept

Strategia națională privind reducerea incidenței muncii nedeclarate pentru perioada 2010-2012, denumită în continuare Strategie, reprezintă un ansamblu de acțiuni interinstituționale prin care se urmăresc atât depistarea și combaterea muncii nedeclarate, cât și conștientizarea societății cu privire la consecințele negative ale acesteia. Aceste acțiuni se vor desfășura într-un cadru instituționalizat prin colaborarea instituțiilor statului și a societății civile.

Strategia materializează principiile generale și liniile directoare care stau la baza politicii statului român de diminuare a muncii nedeclarate, prin încurajarea părților să încheie contract individual de muncă, reglementat prin norme juridice specifice, care să asigure protecția salariaților, prin mijloacele obișnuite de acțiune, inclusiv prin utilizarea măsurilor coercitive, a stimulării ocupării forței de muncă, a diminuării impozitelor, a reformei indemnizațiilor, în colaborare cu partenerii sociali.

2. Obiectiv

Obiectivul general al Strategiei îl reprezintă diminuarea muncii nedeclarate, încadrarea unui număr cât mai mare de angajați cu contracte individuale de muncă în vederea reducerii riscurilor generate de practicarea muncii nedeclarate în toate domeniile economico-sociale.

Inspekția Muncii acționează cu precădere pentru prevenirea, depistarea și sancționarea muncii nedeclarate, urmărind ca prin mijloace proprii să combată și să diminueze acest fenomen.

3. Principiile pe care se întemeiază Strategia:

3.1. principiul legalității - presupune respectarea prevederilor Constituției și legislației naționale în materie, precum și a tuturor prevederilor relevante din legislația muncii, bazată pe garantarea drepturilor omului;

3.2. principiul acțiunii unitare - vizează atât implementarea unitară a politicii statului și a prevederilor legale în domeniul identificării și combaterii cazurilor de muncă nedeclarată, cât și implementarea concertată la toate nivelurile și de către toți factorii responsabili;

3.3. principiul nediscriminării - presupune implementarea prezentei strategii cu respectarea egalității de șanse, excluderii privilegiilor și discriminării;

3.4. principiul prevenirii conform căruia înlăturarea în timp util a premiselor de apariție a muncii nedeclarate este imperativă și prioritară;

3.5. principiul flexibilității - presupune adaptarea periodică a politicii și a măsurilor de implementare în domeniul identificării și combaterii cazurilor de muncă nedeclarată, acordându-se considerația necesară realităților economice, sociale și culturale, la nivel intern, regional și internațional;

3.6. principiul transparenței - presupune implementarea unei politici active de informare și, după caz, consultarea partenerilor sociali cu privire la deciziile și procedurile aplicate în contextul identificării și combaterii cazurilor de muncă nedeclarată.

III. Direcții prioritare de acțiune

1. Prevenirea cazurilor de muncă nedeclarată

Pentru prevenirea cazurilor de muncă nedeclarată, Inspekția Muncii are în vedere conștientizarea societății civile cu privire la consecințele practicării muncii nedeclarate, prin următoarele mijloace:

1.1. realizarea unor campanii de informare adresate angajatorilor și angajaților care să aibă ca obiect evidențierea efectelor negative ale muncii la negru;

1.2. realizarea unor mese rotunde, la nivelul inspectoratelor teritoriale de muncă, în colaborare cu organizațiile sindicale și patronale, cu participarea unor experți în legislația muncii, sociologi, economiști, psihologi, reprezentanți ai Casei Naționale de Pensii și Alte Drepturi de Asigurări Sociale, Ministerului Sănătății, Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului, Ministerului Finanțelor Publice etc., pe teme ce au ca obiect relațiile de muncă și interferența lor cu celelalte relații sociale;

1.3. conceperea și editarea de către Inspekția Muncii a unui ghid pentru angajați și angajatori privind dezavantajele practicării muncii nedeclarate și distribuirea gratuită în școli profesionale, licee, facultăți, prin intermediul inspectoratelor teritoriale de muncă;

1.4. realizarea unui contact permanent cu mass-media locală, în vederea formării unei atitudini civice corespunzătoare și responsabile, nefavorabile muncii nedeclarate;

1.5. crearea pe site-ul Inspekției Muncii a unei pagini web care să ofere cetățenilor interesați informații despre încadrarea în muncă potrivit legislației în vigoare;

1.6. discuții în cadrul emisiunilor radiofonice și al emisiunilor televizate de mare audiență, organizate la nivelul fiecărui inspectorat, privind identificarea și combaterea muncii nedeclarate;

1.7. instruirea reprezentanților angajatorilor privind obligațiile acestora în raporturile de muncă cu salariații, cu ocazia acțiunilor de îndrumare și control efectuate de inspectorii de muncă;

1.8. implicarea activă a partenerilor sociali fie prin colaborări directe cu Inspekția Muncii, fie prin Consiliul Economic și Social, în sprijinirea promovării legislației necesare și a accesării unor fonduri destinate Inspekției Muncii pentru prevenirea muncii nedeclarate.

2. Identificarea cazurilor de muncă nedeclarată

Depistarea cazurilor de muncă nedeclarată reprezintă unul dintre obiectivele principale ale Inspekției Muncii, având în vedere că măsurile dispuse de către inspectorii de muncă și sancțiunile contravenționale aplicate conduc la descurajarea practicării muncii nedeclarate. În acest sens, mijloacele de informare vor fi extinse prin:

2.1. înființarea liniei telefonice directe MUNCA NEDECLARATĂ;

2.2. folosirea în incinta inspectoratelor a unor cutii poștale, unde persoanele interesate pot furniza informații privind munca nedeclarată, fără să își decline identitatea;

2.3. controale de fond și tip "campanii" în sectoarele de activitate cu incidență mare în utilizarea muncii nedeclarate;

2.4. desfășurarea de controale încrucișate, pe baza unor protocoale de colaborare cu alte instituții "de linie" cu practici noi de control și controale interjudețene;

2.5. mediatizarea sporită a aspectelor negative ale muncii nedeclarate, prin prezentarea rezultatelor acțiunilor de control.

3. Combaterea cazurilor de muncă nedeclarată

Principalele căi de acțiune în vederea combaterii cazurilor de muncă nedeclarată sunt:

3.1. remedierea efectului direct al practicării muncii nedeclarate, prin obligarea angajatorilor de a încheia în formă scrisă contracte individuale de muncă pentru persoanele identificate că prestează muncă nedeclarată;

3.2. intensificarea controalelor la angajatorii la care au fost depistate cazuri de muncă nedeclarată;

3.3. dispunerea măsurilor cu caracter obligatoriu pentru respectarea prevederilor legale în domeniul relațiilor de muncă și urmărirea modului de îndeplinire a acestora la termenele stabilite;

3.4. mediatizarea la nivel național a Strategiei prin difuzarea de spoturi publicitare prin intermediul Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radiodifuziune;

3.5. mediatizarea pe plan local prin organizarea de către inspectoratele teritoriale de muncă a unor conferințe de presă, mese rotunde, în care se transmit mesaje adresate tuturor cetățenilor cu privire la dezavantajele prestării muncii nedeclarate;

3.6. propuneri de colaborare cu diferite posturi radio-tv în vederea realizării unor emisiuni care să permită tuturor participanților de pe piața muncii să intervină și să abordeze problemele pe care le ridică în practică aplicarea restrictivă a legislației muncii.

IV. Implementare și cooperare

1. Implementare

Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale asigură coordonarea tuturor activităților în legătură cu implementarea Strategiei.

Mijloacele de implementare practică a Strategiei vor fi cuprinse într-un plan de acțiune care va stabili activitățile concrete și responsabilitățile ce revin tuturor factorilor implicați.

2. Rolul Inspecției Muncii referitor la politica națională privind identificarea și combaterea cazurilor de muncă nedeclarată

Inspecția Muncii, organ de specialitate al administrației publice centrale, în subordinea Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale, exercită controlul aplicării legislației în domeniul muncii, relațiilor de muncă, securității și sănătății în

muncă și are ca obiectiv major asigurarea unui mediu de muncă sigur și sănătos.

Inspecția Muncii a fost înființată și organizată prin [Legea nr. 108/1999](#) privind înființarea și organizarea Inspecției Muncii, republicată, în conformitate cu prevederile Convenției Organizației Internaționale a Muncii nr. 81 privind inspecția muncii din 1947, ratificată de România prin Decretul 284/1974.

Obiectivele Inspecției Muncii, stabilite prin [Legea nr. 108/1999](#), republicată, sunt:

- controlul aplicării prevederilor legale privind relațiile de muncă, sănătatea și securitatea în muncă, protecția angajaților care lucrează în condiții deosebite și a prevederilor legale referitoare la asigurările sociale;
- informarea autorităților competente despre deficiențele legate de aplicarea corectă a prevederilor legale în vigoare;
- furnizarea de informații celor interesați despre cele mai eficiente mijloace de respectare a legislației muncii;
- asistarea tehnică a angajatorilor și angajaților, pentru prevenirea riscurilor profesionale și a conflictelor sociale;
- inițierea de propuneri adresate Ministerului Muncii, Familiei și Protecției Sociale pentru îmbunătățirea legislației existente și elaborarea de noi acte legislative în domeniu.

Pentru implementarea Strategiei, Inspecția Muncii își propune ca obiective:

OBIECTIV: Dezvoltarea și consolidarea continuă a capacității instituționale a Inspecției Muncii prin:

- îmbunătățirea cadrului legislativ;
- dezvoltarea sistemului informațional al instituției astfel încât să faciliteze adoptarea unor decizii eficiente privind identificarea și combaterea cazurilor de muncă nedeclarată;
- mediatizarea modificărilor legislative în domeniul relațiilor de muncă și a cazurilor grave de încălcare a legislației;
- perfecționarea profesională a inspectorilor de muncă;
- creșterea numărului de inspectori de muncă;
- aplicarea metodelor de inspecție aliniate bunelor practici din statele membre ale Uniunii Europene;
- perfecționarea dinamică a metodelor de lucru și de urmărire a eficienței acțiunilor de control, având în vedere că, pe măsură ce acțiunile de control ale Inspecției Muncii se intensifică, cei care recurg la utilizarea muncii nedeclarate găsesc noi căi de a eluda legea.

OBIECTIV: Prevenirea muncii nedeclarate prin organizarea unei campanii naționale de informare și schimbare a atitudinii față de munca nedeclarată cu următoarele rezultate:

- informarea permanentă a angajatorilor pe parcursul desfășurării controalelor propriu-zise sau cu ocazia oricăror alte contacte directe cu angajatorii, cu privire la obligațiile ce le revin în domeniul relațiilor de muncă;
- conștientizarea angajaților și a angajatorilor privind consecințele sociale pe care le au prestarea și folosirea muncii nedeclarate;

- mediatizarea campaniilor sectoriale prin strânsa colaborare cu presa centrală și locală, în vederea formării unei atitudini civice corespunzătoare și responsabile, nefavorabile muncii nedeclarate.

OBIECTIV: Intensificarea acțiunilor de combatere a muncii nedeclarate prin organizarea acțiunilor de control tip campanie privind:

- angajarea persoanelor și executarea contractelor individuale de muncă;
- munca copilului;
- munca străinilor;
- activitățile susceptibile utilizării frecvente a muncii nedeclarate.

3. Cooperare interinstituțională

Cooperarea interinstituțională asigură o concepție unitară de acțiune în domeniul identificării și combaterii cazurilor de muncă nedeclarată și buna colaborare dintre Inspekția Muncii și celelalte autorități publice centrale și locale, organizații neguvernamentale, cu atribuții în domeniu.

În acest sens, Inspekția Muncii a încheiat protocoale de cooperare în vederea diminuării fenomenului muncii nedeclarate cu următoarele instituții:

- Inspectoratul General al Poliției Române;
- Autoritatea pentru Străini;
- Garda Financiară;
- Inspectoratul de Stat în Construcții;
- Oficiul Național al Registrului Comerțului;
- Oficiul Român pentru Imigrări;
- Agenția Națională de Administrare Fiscală;
- Jandarmeria Română.

Prin aceste protocoale instituțiile semnatare și-au asumat ca responsabilitate informarea operativă cu privire la existența situațiilor în care se desfășoară muncă nedeclarată.

Cooperarea între instituții are un caracter permanent, fiind esențială pentru implementarea eficientă a Strategiei.

Cooperarea interinstituțională urmărește creșterea gradului de interoperabilitate și reducerea costurilor materiale și umane, prin utilizarea eficientă a bazelor de date existente și schimbul de informații relevante, de natură să susțină luarea celor mai bune decizii sectoriale.

La nivel local, inspectoratele teritoriale de muncă vor stabili relații directe cu alte instituții, cum sunt:

- prefecturile și primăriile locale;
- Garda Financiară;
- Agenția Națională de Administrare Fiscală prin unitățile sale subordonate;
- inspectoratul județean de poliție;
- inspectoratul județean al jandarmeriei;
- inspectoratul teritorial în construcții;
- mass-media locală.

Inspekția Muncii are intenția de a încheia un protocol de cooperare cu partenerii sociali, protocol care va avea ca

obiectiv informarea reciprocă cu privire la cazurile de muncă nedeclarată.

4. Dezvoltarea cooperării cu organisme și instituții internaționale

Pe lângă cooperarea la nivel național, este necesară promovarea schimbului de experiență în domeniul de competență al Inspecției Muncii cu organisme și instituții internaționale, prin:

- organizarea de seminare și conferințe, cu participarea unor experți din state membre ale Uniunii Europene;

- inițierea și derularea de programe de înfrățire instituțională privind alinierea la cele mai bune practici ale Uniunii Europene în ceea ce privește fenomenul de muncă nedeclarată.

5. Resurse umane, infrastructura și modalități de finanțare

5.1. Resurse umane și perfecționarea pregătirii

Atingerea obiectivelor Strategiei presupune, în mod obligatoriu, asigurarea resurselor umane atât din punct de vedere numeric, cât și al pregătirii profesionale și necesită:

- asigurarea necesarului de personal de control cu atribuții în domeniu, după efectuarea unor analize și evaluări;

- recrutarea personalului după criterii riguroase de selecție;

- elaborarea unei concepții unitare de formare a personalului;

- pregătirea inspectorilor de muncă în conformitate cu practicile europene.

5.2. Infrastructura

Inspecția Muncii, instituție abilitată să implementeze Strategia, trebuie să beneficieze de o infrastructură modernă adaptată la cerințele unui management eficient în acest domeniu, capabil să asigure flexibilitatea actului de control.

Inspectorii de muncă vor fi dotați cu mijloacele necesare eficientizării controlului conform Planului național de acțiune de implementare a Strategiei naționale privind reducerea incidenței muncii nedeclarate pentru perioada 2010-2012.

5.3. Modalități de finanțare

Resursele financiare necesare implementării Strategiei provin, în principal, din:

- sume alocate de la bugetul de stat;

- fonduri din partea Uniunii Europene, alocate în cadrul programelor de asistență financiară nerambursabilă.

V. Monitorizare, evaluare

Inspecția Muncii va monitoriza în permanență, în perioada de aplicare a Strategiei, dinamica fenomenului pe ansamblu, integrarea persoanelor în cauză în piața legală de forță de muncă și în sistemele de asigurare socială. Totodată se va urmări periodic dinamica fenomenului muncii nedeclarate prin analize sectoriale și prin adaptarea măsurilor specifice care se impun.

Pe baza rezultatelor obținute, Inspecția Muncii va face o evaluare, atât la nivelul fiecărui județ, cât și la nivel

național, ceea ce va conduce la stabilirea acțiunilor viitoare privind combaterea fenomenului muncii nedeclarate.

Eficiența activității de control desfășurate în vederea identificării angajatorilor care folosesc munca nedeclarată se reflectă în creșterea numărului de contracte individuale de muncă înregistrate declarate și implicit în creșterea contribuțiilor la sistemele de asigurare socială.

Prin Planul național de acțiune de implementare a Strategiei Naționale privind reducerea incidenței muncii nedeclarate pentru perioada 2010-2012 s-au stabilit următorii indicatori specifici de evaluare:

- numărul de angajatori controlați;
- numărul de salariați ai angajatorilor controlați;
- numărul de angajatori care folosesc munca nedeclarată;
- numărul de persoane depistate că prestează muncă nedeclarată;
- numărul de contracte individuale de muncă încheiate și înregistrate la inspectoratele teritoriale de muncă pentru persoanele depistate fără forme legale de angajare.